

Reseñas bibliográficas

Mariana Vázquez (comp.), *El Mercosur: una geografía en disputa*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2019, 400 páginas.

A casi treinta años de la fundación del Mercosur, y en un contexto regional y global signado por la incertidumbre, el libro compilado por Mariana Vázquez echa luz sobre diversos interrogantes relacionados con el proceso de integración de la región.

La publicación resulta oportuna en la coyuntura actual de cambio político, en tanto el libro parte de introducir ese cambio como variable para el análisis de la trayectoria del esquema de la integración regional. Los diversos virajes políticos al interior de los Estados Partes, tuvieron un replique en el devenir del esquema de integración, lo que lleva a todos los autores de este volumen a preguntarse sobre el vínculo entre las dinámicas nacionales, regionales y globales.

El trabajo analiza la trayectoria del bloque desde sus inicios hasta la actualidad, a partir del enfoque que Mariana Vázquez denomina *geografía de la complejidad*. Esto es porque asume que dicho estudio no puede abordarse desde una sola dimensión, como es en general la comercial, sino que por el contrario, debe dar cuenta de sus múltiples dimensiones, las que se abordan en los nueve capítulos de este libro.

En el primer capítulo, la autora analiza la historia del Mercosur de una forma novedosa, ya que plantea como punto de partida -y luego será tomado por los demás autores- considerar al esquema de integración como una compleja geografía en disputa. En este sentido, la autora sostiene que diversos proyectos han buscado históricamente imponer su hegemonía en la región y es la naturaleza de la disputa, relacionada con una historia en la cual la región se vinculó de manera fragmentada, periférica y dependiente con el mundo, lo que da particularidades diferentes a otros procesos de integración.

La trayectoria del bloque es analizada en tres planos: la economía política de la integración, la racionalidad jurídica y la arquitectura institucional, así como en las dimensiones sociales y ciudadanas. El análisis resulta interesante de esta forma, ya que conforme con el enfoque del trabajo, según cómo se conciba la vinculación con el mundo, el clima de época determinará esos tres planos.

En el segundo capítulo, Augusto Costa, Carlos Bianco y Mariela Bembi analizan la integración económica, dando cuenta de un *trilema* en esta geografía en disputa, que contiene tres elementos: el modelo de desarrollo nacional, la integración regional y el relacionamiento externo. Al analizar estos componentes, los autores afirman que a lo largo de la historia del Mercosur, no se ha podido consolidar un modelo consistente de políticas nacionales, esquema de integración y relacionamiento externo que resolviera el *trilema*. Para los autores existieron dos opciones de modelos de desarrollo para los países del bloque: el modelo de desarrollo basado en las ventajas competitivas de la región -producción de alimentos, la explotación de recursos minerales y las actividades extractivas- que no contiene ningún mecanismo de distribución de renta y que refleja más vívidamente la dependencia con los países centrales; y el modelo de desarrollo basado en la industrialización, de carácter autónomo, que ve a la integración regional como un espacio para cultivar relaciones políticas de cooperación con otros países. El antagonismo de estos dos modelos se ha expresado a lo largo de la historia del bloque, sin poderse imponer el uno por sobre el otro. Más aún, la existencia continua de esta tensión imposibilitó la conformación de un esquema de desarrollo nacional, de integración regional y de inserción internacional coherente y viable en sus propios términos, más allá de la voluntad de los gobiernos de turno. Para los autores, el desafío del Mercosur actual es retomar el sendero de inserción internacional autónoma, lo que implica no solo la recuperación de hegemonía política por parte de sectores populares en los países del bloque, sino también el consenso entre los socios del bloque para superar dicho *trilema*.

Marita Gonzalez aborda la dimensión sociolaboral del Mercosur, y analiza dos etapas del esquema de integración: la inaugural que abarca desde 1991 a 1999, con un perfil integracionista de raíz neoliberal que desconoció a la ciudadanía como destinataria de las políticas públicas, y la segunda fase, desde 2002 a 2015, con un viraje de dicho perfil y el desplazamiento de la agenda del Mercosur a la ampliación y participación de otros colectivos sociales. La emergencia de la dimensión no estuvo contenida en los objetivos y normativas fundacionales del bloque, sino que fue consecuencia de la presión ejercida por el movimiento sindical del Mercosur, estrategia encontrada frente al retraimiento de los espacios de diálogo social a escala nacional y cuya consecuencia fue la Declaración de Derechos fundamentales. En la segunda fase, la dimensión avanzó, según la autora, a consecuencia de la voluntad política de los gobiernos de corte popular de los países, aunque no siempre fue plasmada en política pública regional. En este sentido Gonzalez sostiene que lo sociolaboral osciló entre la aceptación de

objetivos de mejoramiento de la clase trabajadora del bloque y de la integración, por un lado, y el retraimiento de los referentes estatales, empresariales y sindicales de la dinámica y conflictividad nacional. A pesar de los avances alcanzados durante la segunda etapa, la autora plantea la necesidad de una ciudadanía comunitaria en el Mercosur que constituya el corolario del proceso de integración.

El cuarto capítulo está dedicado a la dimensión de la salud, que muestra cómo los proyectos en disputa se expresan en el esquema de integración: es aquí donde se visibiliza más la antinomia en torno a la lógica mercantil o de perspectiva de derechos. En la fase inaugural del Mercosur primó el carácter mercantilista de la salud, consecuente a todo acuerdo de integración económica. Por el contrario, en línea con el final de esa fase neoliberal y con el comienzo de la fase social del proceso de integración, la salud comenzó a ser concebida como un derecho positivo, no limitado meramente a la prevención, sino como un tema abordado y mejorado a través de políticas regionales integradas. Nathalie S. Tiba Sato señala que si bien a partir de 2003 existió un aumento importante de acuerdos suscritos en torno a salud, la baja institucionalidad del bloque jugó en contra de su implementación. Es justamente aquí en donde aparece el cambio político como variable de análisis de la trayectoria del bloque, ya que es donde se manifiesta la vulnerabilidad de los proyectos de cooperación en situaciones de cambio de orientación política de los miembros del bloque.

Daniela Perrotta, por su parte, analiza las principales políticas públicas regionales en torno a la educación, al realizar un balance crítico del desarrollo del Sector Educativo del Mercosur (SEM) desde su creación a la fecha. Tal como parte la premisa de la obra compilada, la autora sostiene que el Mercosur no presenta un único proyecto de construcción regional, sino que en cada momento coexisten diversos proyectos en pugna. A su vez, y como se ha ya mencionado, ese proyecto regional se encuentra vinculado a proyectos nacionales. En lo que respecta a este capítulo del libro, se parte del supuesto desarrollado por el pensamiento latinoamericano, que considera a la integración como una herramienta política de los países dependientes para aumentar el margen de su autonomía. En este sentido, la dimensión educativa no es ajena a la disputa de diversos proyectos nacionales y regionales, y, como en la salud, se manifiesta también la pugna entre la lógica de mercancía y la perspectiva de derechos. En la actualidad, existe una tensión sobre la construcción de políticas en torno a los derechos en general, y a la educación en particular. El derecho a la educación en el Mercosur se vincula con otros derechos: los laborales, culturales y al desarrollo; derechos que son justamente los que, con el cambio político, se encuentran en disputa. A pesar

de la tradición de educación pública, laica y gratuita que estuvo vinculada en toda la historia del SEM, el derecho a la educación no llegó a regionalizarse. Esta *debilidad* parte de que la integración educativa no puede desvincularse del proceso general de la integración regional.

Luciana Litterio y Osvaldo Andrés García dedican el sexto capítulo a la dimensión migratoria del Mercosur. Allí describen los instrumentos que el bloque logró suscribir con el objetivo de libre circulación y residencia, tomando como punto de partida la perspectiva de derechos, en tanto reconoce a los habitantes de un territorio integrado el derecho inalienable a migrar y radicarse libremente en cualquier otro territorio de la región y a gozar del ejercicio de los mismos derechos y obligaciones. Para los autores, allí radica el eje para avanzar la construcción de una ciudadanía sudamericana. Si bien en sus comienzos, imperó una visión de migración como variable del mercado laboral, si se toman los instrumentos producidos en el ámbito de la Reunión de Ministros de Interior del Mercosur y Estados Asociados (RMI), el Consejo del Mercado Común del Mercosur (CMC), la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM) y el Grupo Mercado Común del Mercosur (GMC), se puede concluir que el bloque regional sudamericano ha sido aquel que más avanzó en pos del reconocimiento a sus ciudadanos el derecho a migrar como derecho humano inalienable. El concepto de libre circulación propicia la conformación de una idea de ciudadanía sudamericana y según los autores, el desafío actual es avanzar hacia una ciudadanía inclusiva basada en la residencia, que contemple las tres dimensiones de derechos: básicos, sociales y políticos: solo una región integrada podrá alcanzar un margen de autonomía para el bienestar de sus pueblos.

Mariano Nascone aborda la dimensión social, a través de un análisis comparado introspectivo y centrado en las políticas sociales, en un plano nacional y regional. En particular, analiza el recorrido de la Dimensión Social del Mercosur (DSM), la cual ha transitado por un proceso de acumulación que llega a su cima con la aprobación del Marco Conceptual y del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), identifica los cambios estructurales y estudia de modo comparativo los modelos de políticas sociales implementados a nivel nacional y los impactos de su proyección a nivel regional para observar su interrelación. El autor sostiene, en la misma línea de esta obra compilada, que los diversos consensos de época en pugna dejaron su marca en el la agenda y políticas. En este sentido, el trabajo se divide en tres etapas: el primer período caracterizado como regionalismo abierto (1991-2001), un segundo período (2002-2015) de cambio político con mayor inclusión, y el actual (2015-2017) donde se vislumbra un retorno

a los orígenes. Si bien los intentos por instalar la dimensión social, realizados en el período 2002-2015, fueron válidos, aparece como en la dimensión salud, la fragilidad institucional para la implementación de políticas regionales. Según el autor, su consolidación requiere de un continuo funcionamiento acompañado de reformas estructurales que permitan trascender la voluntad política de los gobiernos de turno de los países que lo integran y poder actuar consensuadamente como un bloque de países.

En el octavo capítulo, Leticia González describe la agenda en tensión de la agricultura familiar. En la primera etapa del Mercosur, los espacios para la articulación de políticas referidas al agro se orientaron básicamente al tratamiento de cuestiones ligadas al modelo de los *agronegocios*, desconociendo la existencia de modos diferentes de producción, que se pueden agrupar en lo que la autora denomina *agricultura familiar*. Fue recién en el año 2004 que fue creada la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) como un espacio dedicado atender las problemáticas y necesidades de un amplio sector productivo y social que hasta ese momento no fue incluido institucionalmente al proceso de integración pero era seriamente afectado por las políticas agrícolas implementadas. Según la autora, esta reunión significó el reconocimiento de los Estados Partes, de que era necesario generar políticas para el “otro campo”, es decir para los agricultores familiares. Dichas políticas no debían ser asistenciales, sino por el contrario, debían ser de carácter productivo, para permitir a los agricultores familiares sostener sus emprendimientos en el marco del modo económico y sociocultural de producción elegido. Este reconocimiento implicó, para González, que se conjuguen cuatro elementos: la demanda de los actores sociales del sector reunidos en la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (Coprofam); el ascenso en los países del Mercosur de nuevos gobiernos; la decisión de Brasil de contar con ministerios dedicados a la agricultura; y el acompañamiento técnico-financiero de organismos internacionales. La pregunta que guía el capítulo es la situación actual de la reunión, es decir, la situación de la agricultura familiar en la agenda del Mercosur. Para responderla la autora observa el rol que continuaron ejerciendo los actores que permitieron el surgimiento de la agenda. Por un lado, los organismos internacionales han ampliado su agenda y las organizaciones se han fortalecido y ampliado, y han sabido a lo largo de estos años posicionarse de nueva manera frente a los Estados. Por el contrario, el accionar de éstos hacia la agricultura familiar se ha modificado, dando lugar a la variable de cambio político. A pesar de esto, la autora plantea que las dinámicas de funcionamiento y los temas de agenda

se sostienen: aunque se ven cambios, éstos no parecen apuntar a la desaparición total de la agenda en el corto plazo.

En el último capítulo, Florencia Lagar aborda la participación y las políticas regionales del sector cooperativista del Mercosur. Entendiendo que el mapa del movimiento cooperativista es complejo y variante, la autora analiza las etapas del Mercosur para entender las contradicciones y disputas en su interior. La primera etapa, iniciada en 1991, dejó al sector en una posición periférica. En la segunda etapa, iniciada a comienzos del siglo XXI, se afirmó la voluntad de reorientar el bloque hacia objetivos vinculados al desarrollo, priorizando a su vez, la participación ciudadana. Este cambio político posibilitó el impulso de los movimientos cooperativistas, el reconocimiento de la economía social y solidaria como modelo de desarrollo. En tal sentido la premisa de trabajo fue que el lugar otorgado al sector cooperativista en el Mercosur se comprende dentro de un proceso mayor de reorientación de las prioridades del bloque. Las iniciativas cooperativistas fueron sostenidas hasta la actualidad, a pesar de los cambios en los participantes. Aunque la estructura de toma de decisiones del bloque sigue siendo eminentemente intergubernamental, la reorientación del modelo de integración, a inicios del siglo XXI, favoreció la inclusión de un espacio específico para la expresión de sus demandas.

El conjunto del volumen resulta enriquecedor para el estudio de la integración regional sudamericana. No solo aporta periodizaciones nuevas e investigaciones sectoriales rigurosas que reflejan las múltiples dimensiones del esquema de integración regional, lo que permite cuestionar la unidimensionalidad de su estudio, sino que la recuperación de las tradiciones del pensamiento latinoamericano; la inclusión de los actores que participan del proceso integracionista, y el aporte de miradas que entienden a la propuesta de integración regional como un proyecto de emancipación, permiten construir conocimiento nuevo autóctono que cuestiona los conceptos hegemónicos -y no latinoamericanos- en torno a la integración de la región.

Lucía Lacunza
Universidad de Buenos Aires